

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 06.11.2014 № 1279)

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток



№ 4, 2014 [Назад](#) [Головна](#)

УДК 351.354

А. В. Соколов,
к. держ. упр., завідувач кафедри управління персоналом і економіки праці,
Запорізький національний технічний університет

СУЧАСНІ ПІДХОДИ ДО ОЦІНКИ ЯКОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

A. V. Sokolov,
candidate of sciences in public administration, head of the Department of personnel management and labor Economics,
Zaporizhzhya National Technical University

CURRENT APPROACHES TO ASSESSING THE QUALITY OF PUBLIC ADMINISTRATION

У статті розглянуто сучасні підходи до оцінки якості державного управління. Доведено, що оцінка діяльності органів виконавчої влади повинна враховувати не тільки показники продуктивності, результативності і ефективності, а також якість державних послуг і міри задоволеності споживачів обслуговуванням. Розглянуто спектр підходів до оцінки якості процесів і результатів діяльності органів виконавчої влади: відповідність стандартам якості; відповідність цілям; вирівнювання входів, процесів, виходів і результатів; відповідність очікуванням або перевищення очікувань клієнта. Проаналізовано принципи «хорошого публічного управління» (Good governance) та систем індексів, що відбивають ключові параметри державного управління. Показано обмеження та можливості кількісних показниках «другого покоління публічного управління» (second - generation governance indicators), призначених для виміру здатності органів виконавчої влади досягати своїх цілей. Запропоновано основні групи параметрів якості державного управління, які повинні враховуватися при оцінці діяльності органів виконавчої влади.

In the article the modern approaches to assessing the quality of public administration. We prove that the assessment of the executive authorities should consider not only the productivity, efficiency and effectiveness, and quality of public services and measure customer satisfaction service. Considered range of approaches to quality assessment processes and results of the executive authorities, compliance with quality; compliance objectives; alignment of inputs, processes, outputs and results; match expectations or exceeding customer expectations. Analyzed the principles of "good public administration" (Good governance) systems and codes that reflect the key parameters of public administration. Showing constraints and opportunities quantitative "second generation public administration" (second - generation governance indicators), designed to measure the ability of the executive to achieve their goals. The basic parameters of the quality of governance, which should be considered when evaluating the activities of the executive.

Ключові слова: *якість державного управління, оцінка, державні послуги, діяльність органів виконавчої влади.*

Key words: *the quality of governance, rating, public services, executive branch agencies.*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими практичними завданнями. Оцінка ефективності і результативності державного управління як управління складною, багатфункціональною системою, є дуже нетривіальним завданням. Державне управління не має цільової функції, що формалізується, і, як наслідок, інтегрального показника якості. Цілі державного управління, як правило, задаються у вигляді переліку і не згортаються в одну, деталізацією якої можна вважати інші.

Причому складність побудови інтегральних показників для оцінки ускладнюється тим, що результати реалізації функцій державного управління далеко не завжди безпосередньо пов'язані з якістю державного управління. З розвитком ринкових стосунків і в результаті реформ, що утілюють в життя принципи нового державного менеджменту, суб'єкт і об'єкт державного управління стають усе більш розділеними: відбувається перехід від прямих методів впливу на суспільство до непрямих форм участі, результати яких менш прогнозовані і знаходяться в залежності від значної кількості зовнішніх чинників.

Крім того, у складно влаштованих федеральних державах з системою територіальної децентралізації управління, органи виконавчої влади різного рівня з одного боку мають відносно самостійність, а з іншого розділяючи відповідальність за кінцеві результати стану і розвитку суспільства, є взаємозалежними. Це утрудняє отримання об'єктивних, параметрично і кількісно виражених оцінок діяльності кожного рівня і органу влади окремо. Проте, потреба в оцінці ефективності і результативності державного управління привела до появи цілого ряду методологічних підходів до оцінки діяльності органів виконавчої влади.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Серед науковців поки що відсутня єдина думка щодо оптимальної оцінки ефективності державного управління. Значний внесок в обґрунтування поняття "ефективність державного управління" зробили В. Авер'янов, В. Бакуменко, А. Мельник, Н. Нижник, О. Оболенський та ін. Питання оцінки державного управління на різних рівнях влади досліджували: В. Вакулєнко, М. Василенко, Е. Ведунг, Р. Каплан, В. Кравченко, В. Мамонова, Г. Мостовий, Г. Одінцева, Д. Нортоп, В. Рубцов, А. Ткачук, В. Удовиченко та інші.

У той же час в Україні ще майже немає праць з комплексного дослідження зазначеного питання та розроблення пропозицій, конкретних рекомендацій щодо застосування та впровадження в країні певного набору критеріїв оцінки ефективності діяльності органів місцевої влади та якості послуг, що ними надаються.

Метою даної публікації є висвітлення сучасних підходів до оцінки якості державного управління, його проблемних аспектів та розроблення (на основі світового досвіду) оцінки діяльності органів виконавчої влади не тільки з урахуванням показників продуктивності, результативності і ефективності, а також якості державних послуг і міри задоволеності споживачів обслуговуванням.

Основні результати дослідження. У наукових роботах, що припускають розгляд органів виконавчої влади як постачальників послуг, оцінка діяльності органів виконавчої влади зводиться до аналізу показників продуктивності, якості послуг, результативності і ефективності витрат агентства. Таким чином, спектр оцінюваних параметрів фактично аналогічний використовуваному в приватному секторі.

Проте відносно якості державного управління, як управлінського процесу побудованого на взаємодії постачальника і споживача державних послуг параметри оцінки не такі однозначні.

Підходи до визначення якості державного управління та набір індикаторів для її визначення мінялися разом з еволюцією поглядів на роль інститутів влади і

змінюю функцій, що реалізуються ними.

У найширшому розумінні під якістю державного управління розуміється ефективність і результативність здійснення функцій державного управління (виконання органами виконавчої влади узятих на себе зобов'язань перед суспільством) [1]. Якість державного управління є функція від ефективності і результативності діяльності окремих органів виконавчої влади. На рівні окремо взятого органу виконавчої влади ефективність і результативність може визначатися різними показниками.

Показники ефективності діяльності органів виконавчої влади співвідносять ресурси (фінансові, кадрові, інформаційні та інші) і результати управління. При цьому ресурсна (чи технологічна) ефективність діяльності органів державного управління показує співвідношення обсягів випуску і витрачених ресурсів. Ресурсна ефективність не враховує вартості, як ресурсів, так і вироблених продуктів (послуг) і характеризується такими показниками, як віддача різних видів ресурсів або випуск різних видів продукції (робіт, послуг) на одиницю витраченого ресурсу. До показників економічної ефективності діяльності органів державного управління можна віднести такі характеристики як вартість витрат на одиницю випуску продукції, робіт або послуг.

Оцінка ресурсної і економічної ефективності діяльності органів виконавчої влади фактично припускає аналіз і оцінку внутрішніх процесів, пов'язаних з наданням державних послуг.

Результативність - є міра досягнення поставлених цілей (очікуваних результатів) діяльності якого-небудь органу, проведення якого-небудь етапу (чи окремого заходу) реформи і так далі. Необхідно відмітити складність розробки цільових показників діяльності та визначення вкладу окремих органів в досягненні кінцевих результатів.

Разом з впровадженням принципів нового державного менеджменту, розвитком сервісної функції органів державного управління і переосмисленням ролі споживача державних послуг, у кінці XX століття в критерії якості державного управління починають включати також міру відповідності результатів діяльності органів виконавчої влади потребам різних груп споживачів, оцінки якості державних послуг і міри задоволеності споживачів обслуговуванням.

В процесі реформ 1980-х і 1990-х років був розроблений цілий спектр підходів до оцінки якості процесів і результатів діяльності органів виконавчої влади (передусім, відносно надання індивідуалізованих державних послуг) [2]. Деякі з цих підходів були законодавчо оформлені, в інших підходах використовувалися визнані і широко використовувані в приватному секторі показники і системи:

- відповідність стандартам якості (ISO 9000);
- відповідність цілям (досягнення корпоративних і соціальних цілей, збалансована система показників I);
- вирівнювання входів, процесів, виходів і результатів (EFQM, збалансована система показників II);
- відповідність очікуванням або перевищення очікувань клієнта (методика SERVQUAL).

Розуміння органів державного управління як соціально-економічних суб'єктів, що виконують широкий спектр суспільно значимих функцій, дозволяє стверджувати, що їх діяльність повинна оцінюватися з позиції усіх економічних агентів і інтегральної ефективності, багатокритерійним і багаторівневим способом. Спроби розробки систем показників для інтегральної оцінки якості державного управління активно робляться в науковій сфері і на різних рівнях влади.

Новий етап урядових реформ характеризується концепцією публічного управління, а перелік показників якості державного управління повинен розкривати принципи «хорошого публічного управління» (Good governance) [3]. «Хороше публічне управління» - це управління, засноване на взаємодії усіх зацікавлених сторін (стейкхолдерів) у вирішенні питань поліпшення результатів діяльності органів влади, на узгодженні принципів публічного управління, які мають бути впроваджені і на регулярній основі оцінюватися усіма зацікавленими сторонами. Таким чином, «хороше публічне управління» можна визначити як управління, що відповідає принципам демократії, вимогам ефективності, відповідальності, відкритості.

У відповідності до концепції публічного управління, якість державного управління - це міра відповідності діяльності органів виконавчої влади ключовим принципам «хорошого публічного управління».

Універсальні принципи «хорошого публічного управління» були визначені в Програмі розвитку ООН (табл. 1).

Принципи «хорошого публічного управління» значно розширили розуміння якості державного управління, що спричинило збільшення переліку індикаторів для його оцінки.

Одним з прикладів системи показників якості державного управління, побудованої на основі принципів «хорошого публічного управління» являється інтегральний показник GRICS (Governance Research Indicator Country Snapshot), який розроблений Інститутом Всесвітнього банку.

Таблиця 1.
Принципи хорошого публічного управління

Принцип	Визначення
Участь (Participation)	участь громадян в процесі ухвалення державних рішень, як безпосереднє, так і через інститути громадянського суспільства
Орієнтація на консенсус (Consensus orientation)	дотримання балансу інтересів для досягнення широкого консенсусу при ухваленні рішень
Стратегічне бачення (Strategic vision)	лідери і громадськість виходять з довготривалих цілей управління і виразно уявляють собі ті заходи, які потрібні для їх реалізації
Чутливість (Responsiveness)	адміністративні процеси дають можливість участі усіх зацікавлених осіб і забезпечують чуйне реагування інститутів на потреби суспільства
Результативність і ефективність (Effectiveness and efficiency)	органи влади роблять результати, які задовольняють громадським потребам і очікуванням, максимально ефективно використовують ресурси, що перебувають у їх розпорядженні, забезпечуючи їх відтворення
Підзвітність (Accountability)	органи влади мають бути підзвітні суспільству і інституціональним носіям прав
Прозорість (Transparency)	ухвалення рішень здійснюється в строгій відповідності з регламентами; інформація про процеси і інститути вільно доступна, є повною і достатньою для їх розуміння і моніторингу
Рівність і включеність (Equity and inclusiveness)	забезпечення можливостей для підтримки і збільшення добробуту усіх членів суспільства

Він включає шість індексів, що відбивають ключові параметри державного управління:

- право голосу і підзвітність суспільству (voice accountability) - готовність уряду до зовнішньої підзвітності через механізми зворотного зв'язку з громадянами і демократичні інститути;
- політична стабільність і відсутність насильства, злочинності і тероризму (political stability, lack of violence);
- ефективність державного управління (government effectiveness) - якість державних послуг, якість процесу вироблення політики, рівень бюрократизації;
- тягар адміністративного тиску і якість законодавства (regulatory framework) - здатність уряду формулювати і реалізовувати раціональну політику і правові акти, які сприяють розвитку приватного сектора;
- верховенство закону (rule of law) - міра упевненості різних суб'єктів у встановлених суспільством нормах, а також дотримання ними цих норм (наприклад, захисту прав власності);
- протидія корупції (control of corruption).

По кожному з шести індексів проводиться бальна оцінка на основі виміру даних з великого числа вторинних джерел, а також шляхом проведення цільових обстежень і вимірів сприйняття, що проводяться компаніями, що займаються оцінкою ризиків, агентствами по вивченню громадської думки.

Ще один підхід, розроблений за ініціативою Всесвітнього банку, заснований на кількісних показниках так званого «другого покоління публічного управління» (second - generation governance indicators), призначених для виміру здатності органів виконавчої влади досягати своїх цілей [4]. Ці показники засновані на оцінці обмежень і можливостей виконавчої влади.

Обмеження:

- формальні горизонтальні (підзвітність органам законодавчої і виконавчої влади);
- неформальні горизонтальні (свобода ЗМІ, професіоналізм державних службовців, конкуренція в приватному секторі);
- внутрішні вертикальні (бюджетна автономія субнаціональних урядів);
- зовнішні вертикальні (рівень грамотності населення, широта податкової бази).

Можливості:

- показники процесу (планування і підготовка бюджету, кількість зайнятих в державній службі, реалізація бюджету, адміністрування доходів та ін.);
- показники результативності (для бізнес-структур, для платників податків, для громадян, для одержувачів послуг та ін.).

Дискусії за показниками «другого покоління» все ще тривають, і остаточний набір початкових орієнтирів, порівняно з якими можна вимірювати ефективність діяльності, поки не сформований.

Для оцінки якості державного управління в Україні використовуються різні показники і рейтинги, що складаються міжнародними організаціями, а також результати національних соціологічних опитувань.

За даними міжнародних агентств по ефективності державного управління і якості державних послуг Україна знаходиться на одному рівні з країнами, що набагато поступаються їй у економічному розвитку. По ряду інтегральних показників, використовуваних в міжнародній практиці, Україна значно поступається не лише розвиненим країнам, по і більшості країн Східної Європи. Згідно з індексом GRICS, Україна за такими показниками якості роботи органів державного управління як якість державних послуг, підзвітність, якість політики регулювання, верховенство закону, а також контроль за корупцією знаходиться в нижній частині рейтингу.

Система виконавчої влади, за даними досліджень, залишається закритою для громадян і бізнесу: по індексу непрозорості Kurtzman Group Україна серед найбільших країн займає 46-е місце (поряд з Індонезією і Китаєм). При такому рівні непрозорості додаткові витрати українських і іноземних інвесторів у зв'язку зі збільшенням ризиків складають 5,64% засобів, що вкладаються. В той же час, за даними експертів, скорочення рівня непрозорості в середньому на 1 пункт корелює зі збільшенням середньорічного валового продукту на душу населення на 986 доларів США, прямих іноземних інвестицій по відношенню до ВВП на 1% і скороченням інфляції на 0,46%.

Результати національних досліджень також підтверджують низьку ефективність державної влади, свідчать про падіння довіри громадян до державних інститутів. Дані опитувань показують негативну оцінку громадянами процесу надання державних послуг (більше 70% опитаних). Згідно з дослідженням лише 14% громадян, що зверталися впродовж останніх 2 років в державні органи, змогли отримати державну послугу прийнятної якості, що цікавить їх. За даними досліджень, виконавчим органам влади довіряє лише третина населення країни, законодавчим і судовим - лише половина населення. В ході дослідження споживачів державних послуг виявлений цілий ряд проблем щодо їх надання, які призводять до низької міри задоволеності споживачів. До таких проблем можна віднести: високі тимчасові витрати (так, наприклад, тимчасові витрати на отримання такої послуги як видача паспорта, складають в середньому 30 днів), слабка інформаційна підтримка споживачів, обмеженість каналів отримання послуг, високі «моральні» витрати, пов'язані з низькою якістю обслуговування [5].

При оцінці результатів адміністративної реформи, що проводиться в Україні, також планується використати такий інтегральний показник, як якість державного управління, оцінений зовнішніми експертами.

Підводячи підсумок, можна зробити декілька істотних висновків.

По-перше, особливості органів виконавчої влади, як постачальників державних послуг, визначають різноманітність підходів до оцінки якості здійснюваної ними діяльності - державного управління. Вибір критеріїв оцінки, джерела даних і методу їх агрегації залежить від цілей проведення оцінки і управлінських завдань. До таких завдань можуть відноситися:

- оцінка і моніторинг діяльності органів державного управління у рамках бюджетування за результатами;
- рейтингування органів виконавчої влади за показниками ефективності і результативності в цілях порівняльного аналізу і розробки рекомендацій по поліпшенню процесів і результатів діяльності;
- бенчмаркінг і аналіз кращої практики в органах виконавчої влади;
- рейтингування субнаціональних або національних систем органів виконавчої влади за якістю державного управління для ухвалення управлінських рішень у рамках політики що проводиться національними урядами або міжнародними організаціями.

Серед управлінських завдань, які можуть вирішуватися за допомогою аналізу якості державного управління особливо виділяється оцінка ефективності змін, що проводяться в органах виконавчої влади (впроваджуваних нових інструментів управління).

Спираючись на сучасну концепцію «хорошого публічного управління» можна виділити основні групи параметрів якості державного управління, які повинні враховуватися при оцінці діяльності органів виконавчої влади:

- параметри поліпшення якості державних послуг;
- параметри зниження питомої вартості послуг, що надаються;
- параметри підвищення результативності;
- параметри прозорості і підконтрольності діяльності державних органів;
- параметри оперативності реагування органів влади на знову виникаючі потреби (очікування, що змінюються).

Висновки. Пошук універсального концептуального підходу до оцінки, який дозволив би проводити оцінку і аналізувати діяльність органів державного управління з позицій їх здатності і успішності в досягненні мети максимізації громадського добробуту, триває. Потрібно такий підхід до оцінки, який дозволяв би інтегрально враховувати різні показники якості державного управління, спирався б на принципи «хорошого публічного управління» і орієнтувався, передусім, на зовнішню оцінку діяльності органів виконавчої влади з боку споживачів державних послуг.

У основі такого інтегрального підходу до оцінки діяльності органів державного управління може лежати концепція громадської цінності.

Література.

1. Дзюндзюк В. Б. Ефективність діяльності публічних організацій [Текст]: монографія / В. Б. Дзюндзюк. — Х.: Видво ХарPI УАДУ "Magistr", 2003. — 236 с.
2. Бабінова О. Проблеми оцінки якості та ефективності діяльності органів місцевої влади [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/Monitor/September/6.htm>
3. Д. Олійник Сучасні методи оцінки ефективності діяльності органів державного управління / Д. В. Олійник // Ефективність державного управління. - 2013. - Вип. 34. - С. 275-283.
4. Ресурсний центр CAF Європейського інституту державного управління, м. Маастріхт. – <http://www.eipa.eu/en/pages/show/&tid=69>
5. Д. Олійник Економічна, соціальна і політичні основи ефективної діяльності органів влади / Д. В. Олійник // Теорія та практика державного управління. - 2012. - Вип. 4. - С. 242-250.

References.

1. Dzyundzyuk, V (2003), *Efficiency of Public Organizations*, Vydvo KRI UAPA "Magistr", p.236.
2. Babinova, O. "Problems assess the quality and effectiveness of local government", [Online], available at: <http://www.niss.gov.ua/Monitor>
3. Oliynyk, D. (2013), "Modern methods of evaluating the performance of government", *The efficiency of public administration*, Vol. 34, pp. 275-283.
4. CAF Resource Centre of the European Institute of Public Administration, m. Maastricht, [Online], available at: <http://www.eipa.eu/en/pages/show/&tid=69>
5. Oliynyk, D. (2012), "Economic, social and political foundations of effective government", *Theory and practice of public administration*, Vol. 4, pp. 242-250.

Стаття надійшла до редакції 20.04.2014 р.



ТОВ "ДКС Центр"